

UDK 377.091(497.5)
Izvorni znanstveni rad
Primljeno 31. kolovoza 2021.

Institucionalni ustroj i formulacija politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj: preliminarna analiza

NIKOLA BUKOVIĆ¹

Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

SAŽETAK

Ovaj rad predstavlja preliminarno testiranje eksplanatornog modela formulacije, a onda i razvoja institucionalnog ustroja politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Nalazi su bazirani na analizi literature i devet dubinskih, polu-strukturiranih intervjua s istraživačima i stručnjacima koji se bave akterima ključnim za formulaciju ove politike (odgovorna tijela središnje države, županije, političke stranke, udruge poslodavaca i sindikati). Prvi dio nalaza obuhvaća analizu obilježja svake skupine aktera, dok su u drugom dijelu ispitani konkretni elementi eksplanatornog modela. Temeljna teza ove analize, kako tijela središnje države predstavljaju pozicijski najmoćnije aktere čiji je primarni cilj zadržati kontrolu odlučivanja o pitanjima financiranja, sadržaja učenja te standarda provedbe; uz periodičku spremnost na inkrementalne ustupke koji ne ugrožavaju tu bilancu, nalazi djelomično utemeljenje u nalazima. Točnije, nalazi idu u prilog prvom dijelu argumenta prema kojem akteri središnje države imaju najveću pozicijsku moć, ali ne i drugom prema kojem moraju koristiti aktivne strategije očuvanja vlastite pozicije.

Ključne riječi: strukovno obrazovanje, ustroj, akteri, formulacija politike, institucije

¹ Autor je student doktorskog studija „Politologija“ na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, a ovaj rad je nastao u sklopu izrade doktorske disertacije pod nazivom: „Akteri, kontinuitet i promjena: analiza institucionalnog ustroja hrvatske politike strukovnog obrazovanja“. Autor zahvaljuje mentorima Teu Matkoviću i Andriji Henjaku na potpori u svim fazama istraživačkog procesa koji je prethodio pripremi ovog rada, kao i komentiranju njegove ranije verzije. Zahvale idu i sudionicima/ama dubinskih intervjua, posebice za validaciju njihovih iskaza uključenih u preliminarni tekst te anonimnim recenzentima na konstruktivnim komentarima te prijedlozima.

1. Uvod

Posljednjih godina svjedočimo značajnom povećanju istraživačkog interesa za područje srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Ono se pokazalo kao zahvalan poligon za istraživanja koja su pokrivala različite aspekte njegova funkcioniranja: ulogu u jačanju socijalne uključenosti i socijalne kohezije (Matković i sur., 2013; Bartlett i sur., 2014), utjecaj trogodišnjih strukovnih program na klasnu reprodukciju (Doolan, Buković i Lukić, 2016), stavove javnosti o srednjem strukovnom obrazovanju (Buković i Matković, 2018) te funkcioniranje programa koji se izvode po modelu naukovanja (Cedefop, 2019). Iako su ovi radovi doprinijeli boljem razumijevanju pojedinih aspekata funkcioniranja srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj, jedan ključni izazov još uvijek nije prevladan: uvjerljivo tumačenje razvoja te stabilnosti njegova institucionalnog ustroja. Prvi korak u tom smjeru predstavlja teorijski vođena analiza zakonskih akata te programsko-strateških dokumenata (Buković, 2019) koji su uređivali ovo područje od 1991. do danas. Ova se analiza oslanjala na široko prihvaćen konceptualni okvir političke ekonomije razvoja vještina (Busemeyer and Trampusch, 2012) te je potvrdila relativno raširenu spoznaju kako u dvije od tri glavne (pod)vrste strukovnih programa: četverogodišnjim i petogodišnjim za „tehničarska“ zanimanja te trogodišnjim u industriji i prodaji; država igra središnju ulogu u kontroli, financiranju te izvedbi. Situacija je bitno drugačija s programima za obrtnička zanimanja čija izvedba od usvajanja prvog Zakona o obrtu (NN 77/1993) uključuje značajne ovlasti Hrvatske obrtničke komore (nadalje: HOK) u kontroli praktičnog dijela nastave, koji se dobrim dijelom izvodi, a onda ga i sufinanciraju licencirani poslodavci-obrtnici (koji su ujedno i članovi HOK-a). Međutim, važno je napomenuti kako ta iznimka nije u bitnome utjecala na cjelokupni karakter sustava, već je na postojeću (prevladavajuće državnu) strukturu postavljenu Zakonom o srednjem školstvu 1992., dodana još jedna „institucionalna glazura“ koja je omogućila da dio sustava funkcionira po nešto drugačijim pravilima, a da se ne ugroze njegove ključne institucionalne odrednice. To su: dominantna pozicija (središnje) države u procesima odlučivanja o sadržaju programa, standardima provedbe, te financiranju u najvećem dijelu sustava (Buković, 2019).

Svrha ovog rada je pokušati napraviti sljedeći korak u razumijevanju konkretnih procesa formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja kroz analizu obilježja relevantnih aktera, njihove interakcije te intervenirajućih faktora koji na njih utječu. Sljedeće poglavlje ovog rada donosi pregled eksplanatornog modela, nakon čega slijedi objašnjenje metoda prikupljanja i analize podataka korištenih u prvoj fazi njegova empirijskog testiranja. Slijedi predstavljanje ključnih rezultata, dok je završno poglavlje rezervirano za raspravu i zaključke.

2. Eksplanatorni model

Eksplanatorni model razvijen za potrebe ove studije kombinira elemente nekoliko konceptualnih okvira. Ova studija od političke ekonomije razvoja vještina posuđuje četiri osnovne skupine aktera: političke stranke, državu (u širem smislu, što obuhvaća sva tijela javne vlasti s kompetencijama u području razvoja srednjeg strukovnog obrazovanja), udruženja poslodavaca (dobrovoljna i ona s obveznim članstvom) te sindikate.

Dvije dimenzije uvjetuju strukturu, odnosno karakter sustava: i) spremnost države da sudjeluje u razvoju strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, te ii) uključenost poslodavaca (tvrtki) u izvedbu početnog srednjoškolskog strukovnog obrazovanja i usavršavanja. Ukrštanjem dviju dimenzija dobivaju se četiri osnovna modela sustava/režima razvoja vještina:

- 1) državni, koji karakterizira visoka spremnost države/niska uključenost poslodavaca;
- 2) liberalni, u kojem su obje dimenzije slabo naglašene;
- 3) segmentalistički, koji karakterizira niska spremnost države te visoka uključenost poslodavaca;
- 4) kolektivni sustav razvoja vještina u kojem su obje dimenzije snažno naglašene. Odnosi između gore navedene četiri skupine kolektivnih aktera vrte se oko četiri ključna upravljačka pitanja:

- 1) Tko kontrolira razvoj sustava vještina?
- 2) Tko provodi programe razvoja vještina?
- 3) Tko plaća za razvoj vještina?
- 4) Kakav je odnos između općeg i strukovnog obrazovanja?

Politička ekonomija razvoja vještina neće biti detaljnije razmatrana u ovom radu jer je u literaturi detaljno razložena u više navrata (Busemeyer i Trampusch, 2012; Buković, 2019).

Eksplanatorni model korišten u ovoj analizi pretpostavlja da su odnosi moći između ove četiri skupine aktera uvjetovani internim (materijalnim i ideacijsko-analitičkim) kapacitetima djelovanja u području strukovnog obrazovanja, ali i reakcijom na vanjske/intervenirajuće faktore koji predstavljaju sljedeći element modela. Prvu skupinu intervenirajućih faktora predstavljaju dominantne paradigme obrazovne politike u Hrvatskoj (Žiljak, 2013; Žiljak i Molnar, 2015). Jedna paradigma je obilježila period od stjecanja neovisnosti do kraja 90-ih te je povezana s idejom da obrazovanje prvenstveno treba staviti u svrhu stvaranja nacionalnog identiteta te u širem smislu, nacionalne države. Druga paradigma dominira raspravama o obrazovnoj politici od početka 2000-ih do danas te se može dovesti u vezu s ključnim odrednicama obrazovne politike EU-a: društvo znanja, cjeloživotno učenje, konkurentnost i zapošljivost.

Druga skupina intervenirajućih faktora nadovezuje se na koncept „javnopolitičkog nasljeđa“ (Scharpf, 2000). Njime se u osnovi pokušava analitički obuhvatiti utjecaj ranijih reformi na mogućnost (odnosno percepciju mogućnosti) promjene postojećih institucija čiji je smjer i obuhvat u pravilu ograničen ovisnošću o prethodnom putu.

Ovime je kompletiran opis ključnih elemenata modela kojim se tumači ishod specifičnog hrvatskog slučaja. To nameće sljedeće pitanje: kako on točno „radi“? Dinamike unutar hrvatskog sustava srednjeg strukovnog obrazovanja može se uvjerljivo tumačiti konceptom slojevanja (Fioretos, Falleti and Sheingate 2013). Slojevanje predstavlja stvaranje i uvođenje novih institucionalnih pravila pored ili povrh onih postojećih, koja također ostaju na snazi. Sama činjenica da slojevanje promjenu čini sporom i parcijalnom ipak ne znači da se ona ne događa. Zato je u ovoj točki korisno uvesti slojevanju blizak koncept institucionalne jezgre (Thatcher i Coen, 2008; Boas, 2007; van der Heijden, 2011) koji se odnosi na određeni tip institucionalnih pravila koja presudno utječu na karakter sustava. Takva pravila je iz perspektive aktera obično teško mijenjati, no važno je naglasiti kako ona nužno ne priječe promjene neesencijalnih institucionalnih elemenata. Tako se stvara dinamika „promjene koja u osnovi ništa ne mijenja“, koja dobro odgovara opisu procesa u hrvatskom srednjem strukovnom obrazovanju.

Temeljni argument od kojeg kreće ova studija jest da akteri središnje države zaduženi za područje srednjeg strukovnog obrazovanja, od neovisnosti do danas, uspješno zadržavaju kontrolu nad ključnim odlukama koje uvjetuju ukupni smjer razvoja tog (pod)sustava. Te odluke predstavljaju institucionalnu jezgru sustava te obuhvaćaju **definiranje sadržaja programa, standarda provedbe te raspodjelu troškova u najvećem dijelu sustava**. Eksplanatorni model nominalnog naziva „slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru“ prikazan je u shematskom prikazu 1.

Pretpostavka je da kolektivni akteri u procese formulacije/stvaranja politike srednjeg strukovnog obrazovanja ulaze s određenim pozicijama te ciljevima. Pozicije se odnose na razumijevanje te odnos (pozitivan, neutralan, negativan) prema trenutnom stanju sustava, a ciljevi na konkretne promjene koje akteri žele ostvariti u sklopu konkretnog procesa formulacije politike. Pozicije te ciljevi aktera onda dolaze u međusobnu interakciju s pozicijama i ciljevima drugih aktera. Obilježja svake skupine aktera za koja se pretpostavlja da mogu utjecati na njihove pozicije te ciljeve pridružena su referentnim kućicama u sklopu shematskog prikaza 1.

Međusobna interakcija može (ali i ne mora) utjecati na reviziju pojedinih pozicija i ciljeva aktera, koji su također pod utjecajem vanjskih, intervenirajućih faktora. Točnije, model pretpostavlja da akteri pozicije te (naročito) konkretne ciljeve prilagođavaju procjeni mogućnosti ostvarivanja za njih poželjnih/neželjenih promjena u funkcioniranju sustava. Ovisno o toj procjeni, svaka runda reformi može predstavljati priliku, prijetnju, ili biti ocijenjena kao neutralna s aspekta organizacijskih interesa. Također, model pretpostavlja da su pozicije aktera pod utjecajem prevladavajućih narativa, odnosno aktualne dominantne paradigme obrazovne politike.

Interakcija između aktera može, ali i ne mora dovesti do promjena relevantnih za institucionalni ustroj politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Točnije, pojedini novi zakoni ili strategije utječu na promjene u ključnim institucionalnim odrednicama (financiranje, kontrola, izvedba te odnos općeg i strukovnog obrazovanja), neke ne. Kumulacija dosadašnjih promjena/međuishoda dovodi do trenutnog stanja koje se jezikom političke ekonomije razvoja vještina može opisati kao „državni sustav s elementima krnje kolektivnosti u području obrazovanja za obrte“.

Kako bi bio empirijski testiran, model je potrebno operacionalizirati kroz konkretne istraživačke pretpostavke koje su predstavljene u nastavku.

IP1: Institucionalni ustroj hrvatske politike strukovnog obrazovanja, od neovisnosti pa do danas, dominantno je uvjetovan uspješnošću aktera središnje države da zadrže visoku razinu kontrole nad definiranjem sadržaja programa, standarda provedbe te raspodjelom troškova u najvećem dijelu sustava (zadržavanje kontrole nad institucionalnom jezgrom).

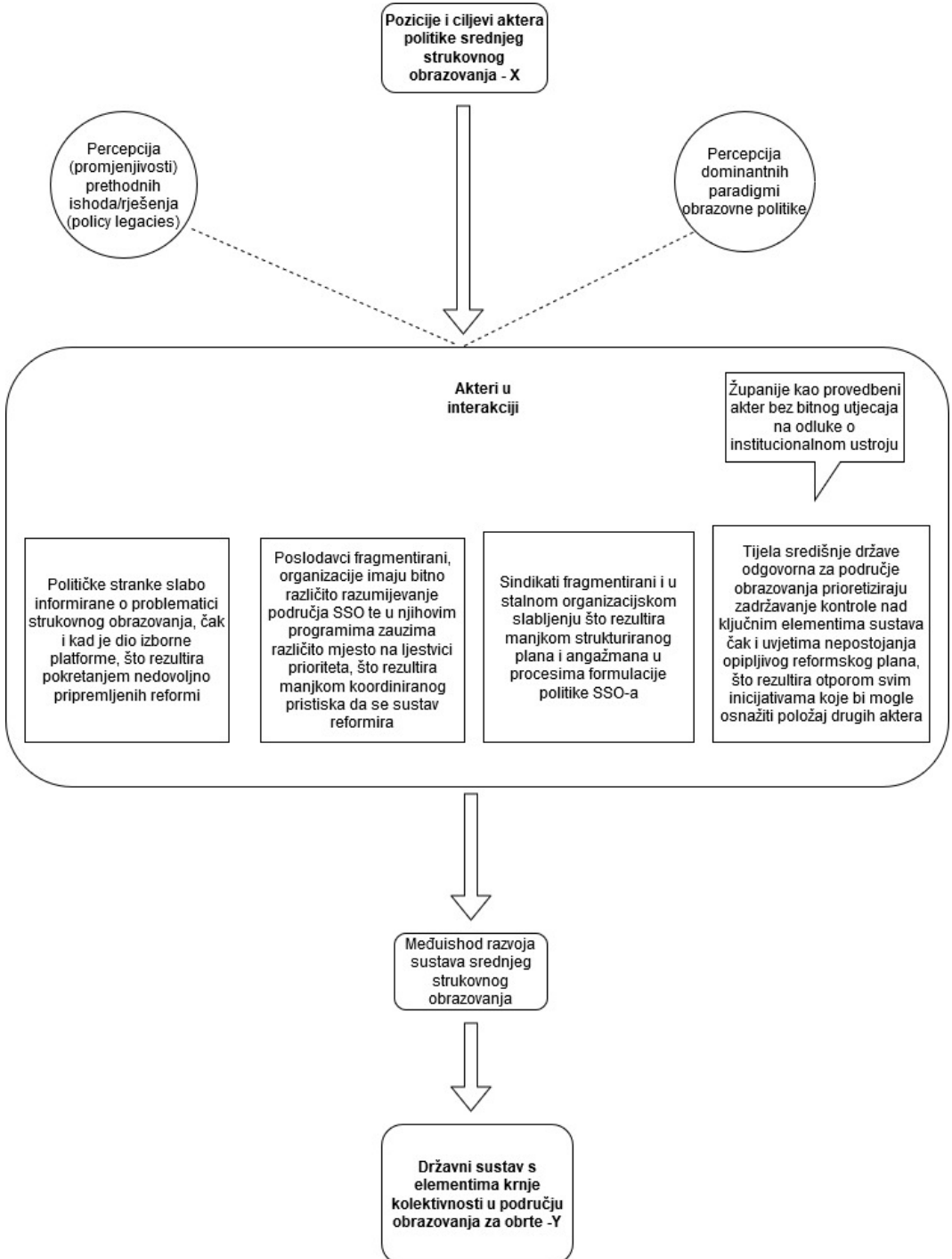
IP2: Akteri središnje države prihvaćaju pojedine inkrementalne institucionalne promjene, ali ne i one koje mogu značajno oslabiti njihovu kontrolu nad odlukama koje definiraju institucionalnu jezgru sustava.

IP3: Decentralizacija upravljanja sustavom srednjeg strukovnog obrazovanja početkom 2000-ih nije bitnije promijenila odnos moći između središnje države i županija jer nije uključivala prijenos ovlasti odlučivanja o pitanjima koja predstavljaju institucionalnu jezgru sustava na regionalnu/županijsku razinu.

IP4: Očuvanju kontrole aktera središnje države nad institucionalnom jezgrom srednjeg strukovnog obrazovanja uvelike doprinosi manjak konsenzusa između ostalih aktera o alternativnom smjeru razvoja sustava, kao i manjak resursa potrebnih da stvore kontinuiran zajednički pritisak na aktere središnje države.

IP5: Akteri politike strukovnog obrazovanja, a naročito oni iz redova središnje države, u definiranju svojih pozicija spram reformi u području strukovnog obrazovanja uvelike su vođeni dominantnim paradigmatima obrazovne politike: i) odmakom od socijalizma kroz „povratak nacionalnoj tradiciji“ i „europskim vrijednostima“ od stjecanja neovisnosti do kraja 90-ih te ii) cjeloživotnim učenjem, „društvom znanja“ te konkurentnošću i zapošljivošću od 2000-ih nadalje.

Slika 1. Eksplanatorni model „slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru“



Izvor: autorov prikaz

IP6: Akteri politike strukovnog obrazovanja, a naročito oni iz redova središnje države, u definiranju svojih pozicija spram reformi u području srednjeg strukovnog obrazovanja, uvelike se vode percepcijom promjenjivosti ishoda ranijih reformi.

3. Metode prikupljanja i analize podataka

Istraživačka strategija primijenjena u sklopu ove studije koncentrirana je na četiri skupine ključnih kolektivnih aktera na koje se oslanja politička ekonomija razvoja vještina: političke stranke, relevantna državna tijela na svim razinama vlasti, udruženja poslodavaca te sindikate. Pritom su korištene dvije metode prikupljanja podataka: pregled literature te intervjui sa stručnjacima-istraživačima.

Pregled literature je imao dva cilja. Prvi je bio sistematizirati dostupne uvide o funkcioniranju relevantnih kolektivnih aktera, koji bi mogli biti korisni za razumijevanje njihovog pozicioniranja te djelovanje u kontekstu politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Drugi je cilj bio mapirati autore s kojima će se provoditi dodatni dubinski polustrukturirani intervjui. Uzimajući u obzir da bi pretrage radova vođene kombinacijom kriterija: akter – (srednje) strukovno obrazovanje u Hrvatskoj; ponudile vrlo malo relevantnih nalaza, autor je kriterije pretrage postavio vrlo široko.

Nalazi pregleda literature omogućili su autoru definiranje kriterija odabira sugovornika² za provedbu dubinskih intervjuja. Njihova je svrha bila preliminarno testirati te obogatiti elemente eksplanatornog modela na temelju perspektiva relevantnih stručnjaka-istraživača. Stoga su regrutirani stručnjaci-istraživači s ekspertizom relevantnom za djelovanje barem jedne skupine kolektivnih aktera obuhvaćenih referentnim konceptualnim okvirom. Pritom valja naglasiti da je autor u ovoj fazi imao kapacitet za maksimalno devet dubinskih polustrukturiranih intervjuja. Uzimajući u obzir sve navedeno, realizirani uzorak je obuhvaćao ukupno devet stručnjaka čija su ključna obilježja sažeta u Tablici 1.

Prosječno trajanje provedenih intervjuja bilo je 83 minute, a sudionicima su, uz uvodnu postavljene tri baterije pitanja. Dvije su bile zajedničke svima, a ticala su se mišljenja o stanju srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj te djelovanja svakog od relevantnih kolektivnih aktera, naročito u području obrazovnih politika. Treća baterija pitanja bila je specifično vezana za svakog pojedinog sudionika te se obično oslanjala i na nalaze pregleda literature, odnosno na referentne radove svakog od sudionika.

Tablica 1. Sažetak uzorka stručnjaka-istraživača obuhvaćenih dubinskim intervjuima

| | |
|--------------------|--|
| Stručnjak 1 | Ekspertiza: političke stranke i politički sustav (nadalje: stručnjak 1PS) |
| Stručnjak 2 | Ekspertiza: političke stranke i politički sustav (nadalje: stručnjak 2PS) |
| Stručnjak 3 | Ekspertiza: javna uprava (nadalje: stručnjak 3JU) |
| Stručnjak 4 | Ekspertiza: unutarnji ustroj obrazovnog resora (nadalje: stručnjak 4OR) |
| Stručnjak 5 | Ekspertiza: industrijski odnosi, sindikati i udruge poslodavaca (nadalje: stručnjak 5IO) |
| Stručnjak 6 | Ekspertiza: industrijski odnosi, sindikati i udruge poslodavaca (stručnjak 6IO) |
| Stručnjak 7 | Ekspertiza: obrazovne reforme i obrazovna politika (stručnjak 7OROP) |
| Stručnjak 8 | Ekspertiza: obrazovne reforme i obrazovna politika (stručnjak 8OROP) |
| Stručnjak 9 | Ekspertiza: obrazovne reforme i obrazovna politika (stručnjak 9OROP) |

Izvor: autorov prikaz

2 Izrazi korišteni u ovom radu podjednako se odnose na muški i ženski rod osim u situacijama referiranja na radove pojedinih poznatih autora/ica.

Svi intervjui cjelovito su transkribirani i tematski analizirani na temelju unaprijed definirane kodne liste. Kodovi se mogu podijeliti u tri skupine. Prva se skupina kodova tiče općih obilježja svih kolektivnih aktera obuhvaćenih eksplanatornim modelom: aktera središnje države, županija (odgovornih za srednje obrazovanje na regionalnoj razini), političkih stranaka, sindikata te udruženja poslodavaca. Druga kategorija kodova je direktno vezana uz šest istraživačkih pretpostavki predstavljenih u drugom poglavlju ovog rada. Uz ove dvije osnovne skupine kodova mapirani su i najzanimljiviji citati. Prikupljena građa je analizirana korištenjem računalnog programa MAXQDA.³

4. Nalazi

Nalazi su podijeljeni u dvije široke cjeline. Prva se odnosi na relevantna obilježja kolektivnih aktera. Druga cjelina nalaze stavlja u odnos sa svakom od prethodno definiranih istraživačkih pretpostavki.

4.1. Akteri i kontekst u kojem djeluju

4.1.1. Akteri središnje države

Akterima središnje države se u kontekstu ovog rada u prvom redu smatraju resori/ministarstva zadužena za obrazovanje i obrt⁴ te Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih (nadalje: ASOO) s obzirom na to da imaju eksplicitne ovlasti u procesu kreiranja te provedbe politike (srednjeg) strukovnog obrazovanja. Njihovo djelovanje treba među ostalim promatrati i u svjetlu širih dinamika odnosa države s organiziranim radom i kapitalom, za što su referentne studije s područja industrijskih odnosa, odnosno socijalnog dijaloga. One u hrvatskom kontekstu konzistentno pokazuju dominaciju države kao središnjeg aktera koji promovira socijalni dijalog, ali i uvelike kontrolira njegov sadržaj (Samardžija i Vuletić, 2008; Bagić, 2010; Butković, Samardžija i Tišma, 2012; Bagić 2013; Samardžija, Butković i Skazalić, 2017). Recentna prediktivna studija ukazuje kako takvo stanje možemo očekivati i u doglednom razdoblju do 2030. (Novi sindikat, 2020). Državna tijela spremnost za „ozbiljni“ socijalni dijalog u vidu kompromisa oko svojih osnovnih pozicija pokazuju uglavnom samo u kriznim situacijama kada postoji procjena da ignoriranje socijalnih partnera može proizvesti opipljivu štetu (Bagić, 2013). Također, postoje naznake kako državna tijela periodički koketiraju s idejom supstituiranja socijalnog tripartitnog socijalnog dijaloga širim civilnim dijalogom (Samardžija, Butković i Skazalić, 2017), što bi osjetno moglo promijeniti prakse stvaranja pojedinih javnih politika. Takav pristup je *de facto* na snazi u području strukovnog obrazovanja od 2009. kroz stvaranje savjetodavnog Vijeća za strukovno obrazovanje koje uključuje najširi mogući spektar dionika, od državnih resora, udruženja poslodavaca, sindikata te saveza udruga osoba s invaliditetom. Postojeća literatura ne bilježi bilo kakav utjecaj ovog tijela na važne systemske odluke ove politike (Buković, 2019; Matković i sur., 2013; Buković, 2018).

Kada je riječ o pojedinačnim akterima, svakako valja izdvojiti internu analizu o upravljanju Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta (Bonacci, 2011) koja kao ključne prepreke reformskom kapacitetu navodi neracionalnost internog ustroja, manjak analitičkih kapaciteta te *top-down* pristup orijentiran zakonodavnim rješenjima, a ne izgradnji partnerstava. Literatura prepoznaje fenomene

3 Zbog ograničenja duljine teksta nisu uključen prilozi koji su sadržavali: i) pregled baza podataka i kriterije pretraživanja koji su korišteni u pregledu literature; ii) kodnu listu korištenu za analizu transkripata intervjua. Autor ove materijale može dostaviti na zahtjev koji treba uputiti na: bukovic.nikola@gmail.com.

4 U daljnjem tekstu se koristi ovakav tip formulacija kada se spominju pojedina ministarstva kako bi se minimizirala konfuzija koju mogu stvoriti prošle, ali i izvjesne buduće izmjene njihova naziva. Stoga su navedena ona područja iz djelokruga rada različitih ministarstava (primjerice: obrazovanje, obrt i rad) za koje autor procjenjuje da će u doglednom razdoblju biti najrelevantniji za područje srednjeg strukovnog obrazovanja.

koje bi se moglo smatrati konkretnim operacionalizacijama ovih manjkavosti. Primjerice, 2010. izdvajanja središnje države u području obrazovanja radikalno su rezana: čak 22 % rashodi za usluge, 67 % namještaj i opremu te 52 % za računalne programe. Uz smanjenje županijskog ulaganja u srednje obrazovanje od 15 % u istoj godini, škole su bile prisiljene u vrlo kratkom roku smanjivati operativne troškove za 10-30 % (Franičević i Matković, 2013). Stoga ne iznenađuje nalaz istraživanja provedenog među srednjim strukovnim školama koje materijalne uvjete rada prepoznaju kao najvažniji razvojni faktor, pri čemu se na drugom kraju spektra kao najmanje važne nalaze kvaliteta stručne prakse i vanjska evaluacija (Vranković 2009; prema Perin, 2013).

Stručnjaci obuhvaćeni intervjuima uglavnom nude kompatibilnu, ali i nešto rafiniraniju sliku. Jedna od središnjih tema koju s više ili manje jasnoće artikulira većina sugovornika tiče se dualne pozicije resora zaduženog za obrazovanje koji se uglavnom promatra kao „utješna nagrada“ prilikom raspodjele pozicija u Vladi, ali je izrazito dominantan u kreiranju većine sadržaja hrvatske obrazovne politike. Ova dominantna pozicija proizlazi u prvom redu iz kontrole procesa izrade državnog proračuna, zakonodavnih, programsko-strateških te drugih relevantnih dokumenata poput kurikulumu. Ovdje je ipak korisno izdvojiti dva relevantna izuzetka. Stručnjak 4OR upozorava na bitne razlike u razini kontrole koju resor zadužen za obrazovanje ima nad osnovnim, srednjim te visokim obrazovanjem; izdvajajući potonji kao institucionalnu arenu naseljenu dionicima koji su moćniji od samog ministarstva:

„Rektori su moćniji od ministra, imaju veće plaće od njih na kraju krajeva. Visoko obrazovanje nije financijski najteži sektor. U osnovnom i srednjem obrazovanju, većina tih novaca vezana je za plaće. U visokom obrazovanju imate puno više slobodnih novaca koji se daju za projekte, glavarine i tu onda ministri mogu dobivati bodove za svoje daljnje napredovanje i potporu od visokih učilišta koji su po statusu moći iznad njih. Pa im je to jako bitno s visokim obrazovanjem raditi.“

Iz perspektive stručnjaka 4OR ovo se reflektira i na odnose Ministarstva prema referentnim agencijama, pri čemu je Agencija za znanost i visoko obrazovanje promatrana kao „veza“ prema sveučilištima te akter koji može pomoći u otklanjanju ili bar minimalizaciji gore opisanih rizika. Iz tog razloga ona se tretira kao ravnopravniji akter u odnosu na ASOO ili Agenciju za odgoj i obrazovanje od kojih se obično očekuje da „odrade ono što im se kaže“. Pritom je pošteno zabilježiti i nekoliko iskaza (stručnjaci 5IO i 9OROP) koji uočavaju određeni rast interesa za područje strukovnog obrazovanja u resornom ministarstvu od 2014. što se dovodi u vezu s mjerama Strategije znanosti, obrazovanja i tehnologije koje su uvelike podržane nezanemarivim EU financiranjem. To jača institucionalnu poziciju ASOO-a koji igra važnu ulogu u administraciji navedenih sredstava.

Drugi zanimljiv iskaz koji ukazuje na određene promjene u dinamikama između državnih resora u području strukovnog obrazovanja dolazi od stručnjaka 9OROP koji upozorava na sve jači utjecaj ministarstva zaduženog za rad (i mirovinski sustav):

„Znam da je u jednom trenutku ključnu ideju počelo preuzimati ministarstvo rada. Čak su neki iz ministarstva obrazovanja otišli u ministarstvo rada raditi jer je trebalo preuzeti poslove. Tu je onda postala tenzija, veća nego s ministarstvom obrta. Ministarstvo rada hoće preuzeti dio ingerencija, pogotovo u strukovnom obrazovanju. Oni su uzeli da će se baviti kvalifikacijskim okvirom i da će preko socijalnih fondova i administriranjem ovim fondovima biti ključni igrači koji će određivati u kojem smjeru treba ići strukovno obrazovanje. Tu je pitanje moći jer je ministarstvo rada puno moćnije nego znanosti, riječ ministra rada se jače čuje.“

Kad je riječ o internom funkcioniranju resora zaduženog za obrazovanje, više relevantnih sugovornika upozorava na kontinuiranu slabost kapaciteta za kreiranje javnih politika. Prva razina problema tiče se manjka kontinuiteta, pri čemu stručnjak 2PS proces formulacije politika u ovom resoru pregnantno izjednačava s „osobnim sinkrazijama pojedinih ministara“, što se uvelike reflektira u iskazima stručnjaka 8OROP, koji rekapitulirajući mandate dosadašnjih čelnika resora, jasno pokazuje da je svatko od njih inzistirao na više-manje posve različitim prioritetima. Druga razina problema tiče se uloge državnih službenika koji su prema iskazima većeg broja sugovornika (stručnjaci 3JU, 4OR i 9OROP) izloženi stalnim rotacijama radnih mjesta, što za posljedicu ima izrazitu fluktuaciju te samim time, opadanje ukupne razine stručnosti. Konačno, stručnjak 4OR izdvaja i problem manjka koordinacije, kako unutar, tako i između ministarstava čiji se djelokruzi rada preklapaju:

„Ako radite neki zakon koji će mijenjati nešto, morali bi znati koje procese mijenja. I ljude koji vode te procese bi morali uključiti u priču jer će vam oni znati reći što se tehnički da ili ne da izvesti. Što možda oni već rade ispod žita jer jedino je tako moguće posao napraviti, a u zakonu nije propisano. To se obično ne radi. Nego se skupe tri pametne glave koje odluče napisati zakon o nečemu i sada će oni promijeniti svijet s tim zakonom... Kako nema međusobne koordinacije u donošenju zakona iz različitih resora, znalo se dogoditi da različiti zakoni pobijaju jedni druge.“

4.1.2. Regionalna razina – županije

U formalnom smislu uloga županija u politici srednjeg strukovnog obrazovanja fokusirana je na održavanje i opremanje školskih ustanova. U tom kontekstu značajno rezonira nalaz kako prihodi županija (kao i lokalnih vlasti) zapravo padaju nakon „decentralizacije“ 2003. i 2004., da bi se na istu razinu vratili tek 2009. (nakon čega dolazi do ponovnog pada uslijed ekonomske krize). Pritom je važno napomenuti kako županijski prihodi uglavnom ovise o tzv. dijeljenim porezima o kojima odluke uglavnom donosi središnja država (Jurliina Alibegović, 2013). Stoga ne iznenađuje da literatura prepoznaje snažnu volatilnost županijskih izdvajanja za obrazovanje: primjerice, u periodu od 2008. do 2011. dolazi do smanjenja županijskih izdvajanja za obrazovanje od ukupno 26 %. Do 2014. dolazi do oporavaka potrošnje koja u toj točki nadilazi razinu iz 2008., da bi sljedeće 2015. godine ponovno došlo do smanjenja od 4,5 % (Buković, 2018). Ovakve fluktuacije imaju posebno ozbiljne implikacije na funkcioniranje strukovnih škola koje trebaju kontinuirano ulagati u opremu te radne materijale.

Intervjui sa stručnjacima uglavnom potvrđuju nalaze prikupljene analizom literature, ali ukazuju i na zanimljivu diferencijaciju u njihovim perspektivama vezano uz ulogu županija u upravljanju sustavom srednjeg (strukovnog) obrazovanja. Tako primjerice stručnjak 3JU ističe kako predstavnici imućnijih županija (sjeverna Hrvatska, Istarska te Primorsko-goranska županija) nerijetko zagovaraju jačanje njihovih ovlasti u području obrazovanja, ali tako da im se omogući veća autonomija u prikupljanju prihoda. To u uvjetima otpora aktera središnje države efektivno rezultira *statusom quo*. Sličan epilog, samo slijedom drugačijeg procesa, opisuje stručnjak 8OROP. On na primjeru učinkovitog otpora izmjenama u ustroju školske mreže (Hrvatsku) zajednicu županija opisuje kao utjecajan lobi, usmjeren u prvom redu očuvanju škola kojima su osnivači, što dovodi u vezu s interesima njihova biračkog tijela. Suprotno tome stručnjak 4OR nudi primjer koji ukazuje na drugačije dinamike. Konkretno, radilo se o inicijativi predstavnika jedne županije za bitnom izmjenom srednjoškolskih upisnih kvota na temelju prethodno provedene analize. Ovaj put, prema iskazu referentnog stručnjaka, zapreka je bila nevoljkost resornog ministarstva koje je isključivo branilo interese nastavnika ugroženih smanjenjem satnice te odbilo inicijativu županije.

4.1.3. Političke stranke

Pregled literature ukazuje na tri teme vezane uz funkcioniranje političkih stranaka koje mogu biti relevantne za područje srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. To su: ključni društveni rascjepi koji uvjetuju stranačke identifikacije; interni stranački procesi te kvaliteta programske profilacije.

Kada je riječ o prvoj temi postoji prevladavajući konsenzus u literaturi kako je za stranačku identifikaciju u Hrvatskoj, a onda i izborna ponašanje, ključan skup faktora koji se mogu povezati s pitanjima vrijednosti, simbolike te identiteta. Druga skupina faktora koje se u literaturi obično veže s ekonomskim, odnosno pitanjima (re)distribucije, u pravilu ne igraju presudnu ulogu u odlukama većine hrvatskih birača kome dati svoj glas na (parlamentarnim) izborima (Bagić, 2007; Dolenc 2009 i 2013; Henjak, 2018). Ograničenja ovog rada ne dopuštaju detaljnija razmatranja uzroka ovakve situacije, no dovoljno je reći da politika strukovnog obrazovanja najvećim dijelom spada u područje hrvatskim biračima manje atraktivnog socio-ekonomskog rascjepa.

Druga potencijalno relevantna tema tiče se stanja interne stranačke demokracije koju postojeća istraživanja vide prilično negativno, čak i u odnosu na usporedive države poput Mađarske, Rumunjske i Slovačke (Čular, 2004; Čelap i Nikić Čakar, 2017). Ponovno, bez razmatranja uzroka ovakve situacije, može se konstatirati da ona dodatno smanjuje mogućnosti pojedinih političkih poduzetnika unutar samih stranaka da kao prioritete nametnu one teme i područja koje vodstva stranaka smatraju ključnim.

Blisko povezana s prethodnom je i treća tema manjka programske profilacije stranaka (Radin i Shoup, 2014), što uvelike rezultira nedorečenim te neodređenim programima koji ostavljaju puno toga naknadnom sadržajnom popunjavanju u slučaju preuzimanja vlasti. Dapače, programi stranaka u Hrvatskoj često niti ne predstavljaju dobar prediktor njihova djelovanja u slučaju preuzimanja vlasti (Klepač Pogrmilović, 2010).

Iskazi stručnjaka gotovo u potpunosti potvrđuju tri gore navedena nalaza (stranačka identifikacija, interni procesi, programska profilacija) stoga neće biti detaljnije predstavljani iz te perspektive. Međutim, analiza iskaza ukazuje na dva nova potencijalno zanimljiva nalaza. Prvi se tiče veza stranaka s drugim izvaninstitucionalnim akterima politike srednjeg strukovnog obrazovanja, napose sindikatima te udrugama poslodavaca. Stručnjaci 1PS, 2PS i 6IO potvrđuju kako ne postoje jasne institucionalne veze niti jedne od važnijih stranaka s niti jednom skupinom aktera, no da struktura vodećih kadrova u sve tri ključne udruge poslodavaca (Hrvatska udruga poslodavaca – HUP; Hrvatska gospodarska komora - HGK i HOK) ukazuje na relativno snažne neformalne veze s Hrvatskom demokratskom zajednicom (nadalje: HDZ). Stručnjak 1PS, slično kao stručnjak 5IO navode kako širi društveno-ekonomski trendovi udruge poslodavaca političkim strankama nameću kao faktor o kojem treba voditi više računa negoli prema sindikatima u nastojanju da se vlast osvoji te zadrži. Postojeći iskazi ipak ne ukazuju da to utječe na programsku profilaciju stranaka u području strukovnog obrazovanja. Kada je riječ o sindikatima, kao posebno relevantni se nameću iskazi stručnjaka 1 i 2PS koji upozoravaju kako manjak suradnje između Socijaldemokratske partije Hrvatske (nadalje: SDP) te sindikata ima vrlo konkretne implikacije na „socijaldemokratski“ karakter te stranke. Taj set ideja je pregnantno sažet u sljedećem iskazu stručnjaka 1PS:

„Zapravo u strukturi stranačkog natjecanja nedostaje konkurencija na ljevici, a nedostaje i ono što je drugi dio te infrastrukture, a to su sindikati, dio kojih, da su militantni, bi na neki način funkcionirali kao baza zbog koje interese radnika ne možeš zaboraviti iako je

to nekad za stranke nezgodno. Kao što je za desnicu logična baza tradicionalni obiteljski obrazac, i na primjer uloga branitelja, za stranke ljevice bi tu ulogu trebali imati radnički sindikati, kao interesi kojima nužno moraju polagati račune. Tako to u Španjolskoj funkcionira, i u nekim zemljama s kojima se možemo uspoređivati.“

Druga relevantna tema tiče se općenitog afiniteta pojedinih stranaka za teme obrazovanja općenito te strukovnog specifično. Osvrćući se na analizu glasačkog tijela, stručnjak ZPS navodi sljedeće stranke kao one koje bi mogle imati logičan interes za područje strukovnog obrazovanja:

„Izvorno HSS, pa HSLS, donekle i HNS... HNS je imao najvišu razinu onih koji su zagovarali tržišne mehanizme. IDS još, ali ne s obzirom na obrtnike nego neko poduzetništvo u agraru i turizmu. IDS, HNS i HSLS su imali najvišu razinu prihvatanja tržišnih mehanizama i manje su bili za državnu redistribuciju.“

Konačno, stručnjaci ZPS i 9OROP ističu kako je u aktualnoj situaciji resor obrazovanja postao od presudne važnosti za HNS s obzirom na to da je obrazovna reforma iskorištena kao glavni argument za ulazak u koalicijsku vladu s HDZ-om, što je odluka koja je doživjela veliku opoziciju unutar stranke, ali i šire javnosti. Činjenica da postojeći nalazi ukazuju da je upravo u mandatu HNS-ove (nestranačke) ministrice obrazovanja strukovno obrazovanje doživjelo određenu afirmaciju unutar resora kompatibilna je s tezom o ekonomskom zastupanju interesa „prirodnog“ HNS-ovog biračkog tijela. Budućim analizama je potrebno utvrditi je li ta veza bila presudna za ovaj zaokret u području obrazovne politike ili ga je moguće bolje objasniti nekim drugim faktorima.

4.1.4. Udruge poslodavaca, dobrovoljne i one koje to nisu

Djelovanje udruženja poslodavaca svakako treba promatrati u svjetlu širih obilježja ekonomske strukture. Na tom planu vrijedi izdvojiti za Hrvatsku specifične poteškoće kolektivnog organiziranja poslodavaca na razini pojedine industrijske grane pa slijedom toga i sklapanja granskih kolektivnih ugovora. Razlog je tome što pojedine industrijske grane obuhvaćaju mali broj velikih firmi te velik broj malih firmi; pri čemu su njihovi međusobni interesi često ne samo teško pomirljivi, već ponekad i posve različiti (Bagić, 2010; prema Samardžija, Butković i Tišma, 2012: 39). Osim toga čini se da većina firmi u Hrvatskoj vlastite strategije kompetitivnosti bazira na efikasnosti (odnosno rezanju troškova), a ne inovaciji (Mršić, 2018). Bagić (2013) s druge strane upozorava kako relativnu eksternu snagu HUP-a koja proizlazi iz statusa ekskluzivnog zastupnika interesa poslodavaca u nacionalnom socijalnom dijalogu treba promatrati s internom slabošću u vidu nemogućnosti učinkovitog sankcioniranja vlastitog članstva.

Ove odrednice zasigurno ne pogoduju snažnijem angažmanu poslodavaca u obrazovanju (buduće) radne snage, s obzirom na to da takve strategije na razini firme u pravilu zahtijevaju određenu vanjsku infrastrukturu koja minimizira troškove (u vidu državne ili nedržavne birokracije koja podržava izvedbu programa), kao i zaštitu od krađe kadrova u čiju obuku su firme uložile značajne resurse. U tom smislu će biti interesantno promatrati recentno jačanje interesa HGK za preuzimanje aktivnije uloge širenju naukovanja (SEECCEL, 2017; Cap4App, n.d.) te hoće li doći do strukturirane suradnje s HOK-om koji je već izgradio značajne kapacitete na ovom planu (za sažet prikaz HOK-ova djelovanja vidi: Lekić, 2011). Trenutno se čini da je HOK orijentiran na zaštitu vlastite pozicije u izvedbi programa za obrtnička zanimanja, dok je HGK orijentiran na afirmaciju vlastite sheme naukovanja kroz tzv. program „dualnog obrazovanja“ (Cedefop, 2019).

Kada je riječ o tri najvažnije udruge poslodavaca u Hrvatskoj, HUP se pokazao kao najzanimljivija tema za sudionike intervjua. Tu je moguće izdvojiti dvije skupina relevantnih iskaza. Prva se tiče strukture organizacije te posljedično, kapaciteta za organiziranje poslodavaca. Tu stručnjak 5IO navodi kako se HUP i njegovo članstvo trenutno susreću s novim izazovom manjkova radne snage koji organizaciju prisiljavaju na određene korekcije postojeće strategije javnog djelovanja razvijene u kontekstu dugogodišnjeg „obilja“. U toj situaciji je bilo lakše opravdati HUP-ove zahtjeve za snižavanjem troškova rada, no stručnjak 5IO je skeptičan spram mogućnosti da će novi izazovi organizaciju pogurati prema zagovaranju aktivnije uloge poslodavaca u izvedbi (strukovnog) obrazovanja. Takvu ocjenu sugovornik u prvom redu temelji na strukturi organizacije kojom dominiraju: „... veliki domaći oligopoli, ili *de facto* monopoli“ koji nemaju jak interes vlastitu tržišnu poziciju graditi na vještinama radnika. Nešto drugačiji, ali kompatibilan pogled, na ovu problematiku nudi stručnjak 6IO koji navodi kako je osnovni identitet HUP-a zagovaranje interesa poslodavaca, ne njihovo organiziranje. Drugi relevantan narativ u vezi HUP-a može se sažeti u sintagmi „spremnost na kritiziranje bez preuzimanja odgovornosti“. Stručnjak 4OR navodi kako prema njegovim uvidima HUP s ministarstvom zaduženim za obrazovanje surađuje izrazito rijetko, dok stručnjaci 1PS te 8OROP djelovanje ove organizacije smještaju u širi tranzicijski kontekst koji je pogodovao stvaranju poslodavaca koji nisu razvili habitus preuzimanja odgovornosti za šire društvene procese, u što spada i obrazovanje buduće radne snage.

Kad je riječ o HGK-u, valja izdvojiti jedan iskaz stručnjaka 5IO koji recentni interes za preuzimanje aktivnije uloge u izvedbi strukovnog obrazovanja kroz zagovaranje „dualnog obrazovanja“ smješta u širi kontekst potrage za svrhom te opstankom slijedom negativnog publiciteta kojem je organizacija bila izložena nakon uhićenja (te dugotrajnog sudskog postupka protiv) njezina dugogodišnjeg predsjednika. Stručnjak 4OR navodi kako se suradnja između obrazovnog resora te HGK odvija u pravilu na operativnoj, ne političkoj razini. To znači da obično dolazi do uzajamnog uključivanja u projekte te situacija u kojima HGK podržava ili preuzima neke manje važne procese iz djelokruga resora zaduženog za obrazovanje.

Stručnjak 4OR suradnju resora zaduženog za obrazovanje te HOK-a opisuje na sličan način, no neki drugi iskazi vezani uz ovu organizaciju ukazuju na zanimljive te ponekad polarizirajuće stavove među sugovornicima. Konsenzus općenito vlada o relativnoj utjecajnosti HOK-a u području obrazovne politike, posebno u području izvedbe programa za obrtnička zanimanja. Takav ishod stručnjak 9OROP objašnjava „koherentnošću politike“, odnosno jasnom, usko definiranim te kompetentnim zagovaranjem vlastitih interesa. Općenito, i drugi sugovornici (stručnjaci 3JP, 7OROP i 8OROP) HOK promatraju kao kompetentnog aktera. Bitno drugačiju perspektivu nudi stručnjak 5IO koji navedenu „koherentnost politike“ vidi kao slabost, odnosno djelovanje koje nije u skladu s javnim interesom:

„Oni se jako vide u toj priči o strukovnom obrazovanju, i dugo se guraju u tu priču na razne načine i imaju neke ovlasti vezano uz te majstorske ispite. Mislim da je njima dana prevelika uloga i da oni ne zaslužuju tu ulogu... To graniči s nekom poluideološkom koncepcijom, obrtništvo kao neka posebna djelatnost koju treba čuvati i reproducirati kao neki posebni segment gospodarstva koji ima svoju auru... To nema nikakve veze s općim dobrom... mislim da im je taj statusni stav važniji od stvarne opipljive potrebe za nekim tipom radne snage. Ako pogledate strukturu obrtništva, usluge i malo građevine i to je to.“

Sindikati

Rasprave o smanjenju sindikalne gustoće, kao i pokrivenosti kolektivnim ugovorima u Hrvatskoj, već su uvelike opće mjesto u istraživanjima industrijskih odnosa u Hrvatskoj (Butković i sur., 2014; Grgurev i Vukorepa, 2015; Bejaković, 2018) te neće biti detaljnije predstavljane u ovom članku. Prve projekcije najavljuju nastavak tog trenda i u narednom desetogodišnjem razdoblju, što će predstavljati ozbiljan izazov društvenoj relevantnosti sindikalnog djelovanja (Novi sindikat, 2020). Naglasak će biti stavljen na tri teme koje su manje ekstenzivno diskutirane u literaturi, a mogu biti značajne za sindikalno djelovanje u području (srednjeg) strukovnog obrazovanja.

Prva među njima je utjecaj specifično hrvatske tranzicije na položaj sindikata u Hrvatskoj te njihove odnose s druge dvije skupine ključnih kolektivnih aktera: poslodavcima te (naročito) središnjom državom. Trenutno stanje sindikalne scene dijelom treba promatrati u svjetlu direktnog sukoba tada jedine relevantne sindikalne središnjice: Saveza samostalnih sindikata Hrvatske (nadalje: SSSH); s državom oko politike plaća te odnosa prema privatizaciji. Sindikalna fragmentacija te gubitak uporišta u dobrom dijelu privatnog sektora u kasnijoj fazi su efektivno onemogućili stvaranje učinkovitih korporativističkih struktura kakvima smo svjedočili primjerice kroz slovensku tranziciju (Grdešić, 2006 i 2008). To ipak ne znači da sindikati u Hrvatskoj nisu utjecajni, čemu u prilog idu neugodna iskustva niza hrvatskih vlada koje su u ušle u frontalne sukobe sa sindikatima, pri čemu su uspješno prikupljanje potpisa protiv mirovinske reforme te dugotrajni (i uspješni) štrajk prosvjetnih sindikata u jesen 2019. tek najsvježiji primjeri. To je uvelike u skladu s Grdešićevom (2008) ocjenom kako sindikati u Hrvatskoj nemaju političku, ali imaju društvenu moć (slično u: Bagić, 2013).

Kapacitet zastupanja je druga sindikalna tema koju literatura prepoznaje, a može biti relevantna iz vizure politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Veći broj analiza potvrđuje kako relativno učinkovita sindikalna zaštita u Hrvatskoj postoji samo u javnom sektoru (Račić i Babić, 2005; Račić, 2013; Bejaković, 2018), pri čemu je i on donekle oslabljen izmjenama Zakona o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata 2015. kojim je maksimalno trajanje kolektivnih ugovora nakon njihova isteka ograničeno na tri mjeseca. Do tada su uvjeti starih kolektivnih ugovora automatski vrijedili dokle god nije sklopljen novi, što je dakako jačalo poziciju sindikata (Potočnjak, 2016). Faktor o kojem također treba voditi računa je i svojevrsna „podjela posla“ između sindikalnih središnjica na nacionalnoj razini. Tu primjerice Bejaković (2018) navodi kako SSSH jedini nastoji sustavno zastupati interese radnika u privatnom sektoru kroz nastojanje da se rastereti porezno opterećenje rada. Prioritet druge velike sindikalne središnjice – Nezavisnih hrvatskih sindikata; ostaje prema Bejakoviću očuvanje zaposlenosti u javnom sektoru.

Nadalje, zanimljivo je razmotriti što literatura kaže o odnosu sindikata prema području strukovnog obrazovanja. Izvori su i ovdje prilično ograničeni, ali ukazuju kako sindikati područje obrazovanja vide kao mogućnost afirmacije vlastite pozicije te socijalnog dijaloga općenito (Samardžija, Butković i Skazalić, 2017). Svakako valja istaknuti činjenicu da literatura bilježi pozitivan stav sindikata prema sudjelovanju u radu sektorskih vijeća u sklopu Hrvatskog kvalifikacijskog okvira (Butković, 2017). Ovo je zanimljivo jer se radi o razini sudjelovanja koja bi se s jedne strane mogla smatrati operativnijom, a na drugoj razini politički manje relevantnom, u odnosu na tradicionalni socijalni dijalog.

Perspektiva stručnjaka generira nekoliko zanimljivih tema vezano uz ulogu sindikata u politici srednjeg strukovnog obrazovanja. Prva se tiče njihova odnosa prema toj temi uopće i tu je iskaze moguće grupirati u tri skupine. Tako stručnjak 5IO ističe kako sindikati vide proces razvoja Hrvatskog kvalifikacijskog okvira kao priliku, među ostalim i radi izgradnje konstruktivnijih odnosa s poslodavcima. Iskaz također potkrepljuje centralnu ulogu SSSH-a kao sindikalne središnjice koja se najaktivnije uključuje u procese kreiranja politika koji izlaze izvan okvira usko shvaćenog socijalnog dijaloga:

„-Mislim da je SSSH zapravo taj koji je zastupajući primarno interese radnika u gospodarstvu. Oni su možda to vidjeli kao točku kojoj se oni mogu približiti poslodavcima... Moj je dojam bio da je to neka točka u kojoj oni vide neku priliku za uspostavu stvarnog partnerstva s poslodavcima, da imaju neki zajednički interes i onda pokušavaju usmjeriti državu prema tom njihovom zajedničkom interesu.

-Mislite li da je to dobra strategija?

-Mislim da je dobra strategija, ali nisam siguran da li je polučila neki rezultat; ali u tom trenutku se činilo kao dobra ideja da se proba naći neki neksus u kojem ćeš ti s poslodavcima biti partner pa da onda na tom uspješnom primjeru gradiš taj tip odnosa na nekim drugim pitanjima.“

Perspektiva stručnjaka 9OROP ukazuje kako i taj afinitet ima određene granice, pri čemu navodi da inicijativu za pokretanjem sindikalnih ustanova cjeloživotnog obrazovanja za radnike (uobičajenih u razvijenim europskim državama) koja nije naišla na interes u niti jednoj sindikalnoj središnjici. Sugovornik to vidi kao prilog razumijevanju sindikalnog viđenja vlastite uloge, koja je još uvijek orijentirana na zastupanje materijalnih prava i uvjeta rada svojih članova.

Ovakvu perspektivu, potkrijepljenu konkretnim iskustvima, nude i stručnjaci 3JU te 4OR. Sljedeći iskaz relativno dobro sumira tu skupinu iskaza:

„U osnovnom i srednjem obrazovanju imate sindikate, ali su generalno u Hrvatskoj po meni kilavi i postavljaju se isključivo kao opozicija vladi i postavljaju si isključivo ulogu dizanja plaća. Mislim da budu puno širi, konstruktivniji i puno suvisliji u svom djelovanju.“

Ovoj se perspektivi eksplicitno suprotstavljaju iskazi stručnjaka 5IO te stručnjaka 8OROP. Obojica ističu kako je nerealno očekivati od sindikata da napuštaju svoju osnovnu organizacijsku misiju. Pritom stručnjak 5IO na primjeru sindikalne podrške prosvjedima vezanim uz (ne)provedbu kurikularne reforme argumentira njihovu otvorenost za šire reforme obrazovne politike koje se ne tiču nužno uskih interesa vlastitog članstva. Stručnjak 8OROP je pak skloniji ocjeni da se sindikati ne bi trebali niti previše miješati u takva stručna pitanja te da resurse trebaju usmjeriti zaštiti prava radnika zaposlenih u obrazovnim djelatnostima.

Konačno, korisno je izdvojiti i perspektivu stručnjaka 6IO koji upozorava kako niz faktora negativno utječe na atraktivnost sindikata među današnjim mladim radnicima. Jedan dio je karakterističan za hrvatsku gospodarsku strukturu, a tiče se tradicije u osnovi individualiziranog odnosa „gazda-radnik“ u velikom dijelu malih i srednjih poduzeća, koji je dodatno potenciran širim trendovima širenja netipičnih ugovornih aranžmana, poput rada na određeno, agencijskog rada, paušalnih obrta te drugih tipova *freelance* angažmana. Smatra da se radi o trendu koji ozbiljno ugrožava održivost te relevantnost sindikalnog djelovanja, naročito izvan javnog sektora, a na koji oni nisu do sada našli odgovor.

4.2. Relevantnost nalaza iz vizure istraživačkih pretpostavki

Prve dvije istraživačke pretpostavke, detaljno izložene u poglavlju 2, aktere središnje države pozicioniraju kao najmoćnije dionike politike srednjeg strukovnog obrazovanja, čiji je primarni cilj zadržati kontrolu odlučivanja o financiranju, sadržaja učenja te standarda provedbe; uz periodičku spremnost na inkrementalne ustupke koji ne ugrožavaju tu bilancu. Analiza obilježja aktera središnje države u sekciji 4.1. djelomično ide u prilog sadržaju ovih pretpostavki. Konkretnije, nalazi uglavnom idu u prilog argumentu kako akteri središnje države doista imaju najveću pozicijsku moć, što im u teoriji omogućuje ovakav vid defanzivne strategije koja naglasak stavlja na kontrolu nad sustavom dok je njegov razvoj u drugom planu. Ovo se primarno odnosi na resor obrazovanja, dok postojeća građa ne daje puno prostora za zaključivanje o kapacitetima resora za obrt te ASOO-a. Međutim, pregled literature nije pronašao dokaze u prilog drugom dijelu argumenta o faktičkom racionalnom djelovanju aktera središnje države koji bi išao u navedenom smjeru očuvanja kontrole u odnosu na razvoj sustava (IP1) uz korištenje inkrementalnih ustupaka (IP2).

Iskazi sugovornika dodaju nove zanimljive uvide. Prvu perspektivu koja je najbliža originalnom sadržaju IP1 te IP2 iznosi stručnjak 9OROP koji referirajući se na stručna-radna tijela u području obrazovne politike navodi kako bi: „... Ministarstvo bilo najsretnije da ona ne postoje“ kako bi: „izbjeglo (sva) neugodna pitanja“. Uvelike kompatibilne primjere navodi i stručnjak 4OR, koji izdvaja dva pristupa procesu uključivanja vanjskih dionika. Prvi je češći za programsko-strateške dokumente te uključuje osnivanje širokih radnih skupina koje održe tek nekoliko sastanka, nakon čega posao preuzima uski krug „insajdera“ koji izrađuje većinu dokumenta bez daljnjeg supstancijalnog uključivanja ostalih članova. Drugi pristup je češći u primjeru izrade zakona koji obično uključuje izradu konkretnog prijedloga, pri čemu se odluka o uključivanju vanjskih dionika u proces konzultacija vodi u prvom redu procjenom štetnosti otpora koji može nastati izostankom takve participativnosti.

Stručnjak 8OROP nudi nešto drugačiju perspektivu. On naime ocjenjuje kako najveći kočničar u reformiranju sustava odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj nije središnja država, odnosno resorno ministarstvo. On identificira akademsku zajednicu, odnosno visokoobrazovne institucije koje obrazuju nastavnike kao ključne kočničare reformi, naročito onih u području osnovnog obrazovanja koje su za cilj imale produljiti razrednu nastavu na šest, a osnovno obrazovanje na devet godina. Ovaj otpor se naročito artikulirao u djelovanju Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti kojima se osporavala kompetentnost „učiteljica“ da podučavaju djecu u odnosu na „nastavnike“. Iako se ne radi o institucionalnom pitanju koje se izravno tiče srednjeg strukovnog obrazovanja, utemeljeno je pretpostaviti da bi imalo značajne implikacije na njegovo funkcioniranje, prvo kroz moguće ujednačavanje obrazovanih ishoda kroz šest godina razredne nastave, a onda odgodu upisa srednjoškolskog obrazovanja za još jednu godinu. Konačno, vrijedna perspektiva stručnjaka 6IO sažeta u sljedećem iskazu ukazuje da problem potencijalno ne mora biti u jednom akteru već cjelini institucionalnih odnosa koji niti jednu stranu ne čine izrazito motiviranom da mijenjaju postojeće stanje, premda postoji relativna suglasnost o tome kako je ono daleko od idealnog:

„Činjenica je da sadašnji sustav nema ugrađene poticaje bilo kakvog tipa. On je napravljen tako da čuva *status quo*. To je prva i zadnja istina o tome. S jedne strane ovlast za politiku i financiranje troškova koji su na razini ministarstva znači da oni ne mogu direktno upravljati sustavom što sigurno u ovakvom obliku ne bi bilo ni dobro. Isto tako, kada neke elemente sustava treba ga presložiti, nema jasnog smjera osim dobre volje onih na terenu.

Međutim (nije jasno) u kojoj mjeri i kako bi sustav reagirao na neke intenzivnije poticaje i koliko bi ta prilagodba trajala i koliko bi stvorila otpora i koliko bi taj otpor bio motiviran naprosto zaštitom *statusa quo* ili nekim interesom koji se ne vidi iz Zagreba, a možda se vidi iz neke lokalne sredine, iz neke županije ili grada.“

Istraživačka pretpostavka 3: uloga županija o gotovo nepostojećoj ulozi županija u upravljanju srednjim strukovnim obrazovanjem na sistemskoj/strateškoj razini uglavnom nalazi potvrdu u analizi obilježja aktera središnje države te županija. Konkretnije, čini se da županije nerijetko imaju poteškoća s ispunjavanjem svoje temeljne uloge: kvalitetnog održavanja infrastrukture srednjih (strukovnih) škola. U takvim okolnostima proaktivno uključivanje jedne ili više županija u sistemsko/strateško upravljanje srednjim strukovnim obrazovanjem ne djeluje posebno izgledno. Ipak, primjer županije koja je zagovarala agresivnu reviziju upisnih kvota koji navodi stručnjak 4OR ukazuje na postojanje izuzetaka u vidu županija koje barem na vlastitom teritoriju pokušavaju ovlasti u području srednjeg strukovnog obrazovanja koristiti proaktivno.

Prema eksplicitnim iskazima sudionika 3JU, 6IO, 7, 8 i 9OROP decentralizacija srednjeg (strukovnog) obrazovanja u Hrvatskoj „nije prava decentralizacija“ s obzirom na koncentraciju ovlasti koja ostaje u rukama aktera središnje države, napose resora zaduženog za obrazovanje. Sudionik 7OROP podsjeća kako to u okolnostima značajne neujednačenosti u razvoju i kapacitetima možda i nije posebno neželjen ishod, uzimajući u obzir rizik od daljnjeg produbljivanja nejednakosti u kvaliteti obrazovnih usluga:

„Sam taj proces je pozitivan zato što omogućuje bolje prilagođavanje obrazovnog sustava potrebama koje postoje u određenoj regiji, u određenom teritoriju... Drugi je problem neujednačenost regija i to onda kad bi se spustilo skroz i kad bi se napravila jedna snažnija decentralizacija obrazovnog sustava, onda bi tu nastale jako, jako velike obrazovne razlike između regija... Danas mi imamo još uvijek jako centralizirani odgojno-obrazovni sustav. Kurikulum donosi Ministarstvo, sve značajnije odluke donosi Ministarstvo i one se poslije dolje provode s manjom mogućnošću lokalnih razina da ih mijenjaju. One mogu prilagođavati i to rade, ali kada bi mi imali jedan sustav kakav ima Nizozemska ili Engleska ili Australija s izrađenim školskim decentraliziranim kurikulumom, mislim da bi razlike bile još veće.“

Istraživačka pretpostavka 4: slabost poslodavaca i sindikata analizira se u nastavku.

Analiza obilježja udruga poslodavaca i sindikata ne nudi puno konkretnih uvida u djelovanje i moguće perspektive tih aktera u području strukovnog obrazovanja, no dostupni uvidi su uvelike u skladu sa sadržajem ove pretpostavke. Opći je dojam da su određene povremene suradnje prisutne, no da se u cjelini teško mogu pretočiti u izgradnju zajedničke pozicije, bar unutar jednog (poslodavačkog ili sindikalnog) tabora. HUP nema jasnu agendu u području strukovnog obrazovanja, HOK je usmjeren na očuvanju svoje niše u programima za obrtnička zanimanja, dok je recentni interes HGK-a za „dualno obrazovanje“ za sada teško vrednovati iz razvojne perspektive. Što se sindikata tiče, njihovo je djelovanje čini se u prvom redu uvjetovano širim okvirom fragmentacije, opadanja broja članova te slabe zastupljenosti u dobrom dijelu privatnog sektora. Takve okolnosti ne predstavljaju posebno dobru početnu točku za izgradnju zajedničke pozicije te kolektivnu akciju prema akterima središnje države, čak i uvjetima postojanja funkcionalnih korporativističkih struktura, što Gospodarsko socijalno vijeće te (posebice) Vijeće za strukovno obrazovanje ne predstavljaju.

Implikacije ovih nalaza u cjelini pregnantno sažima ovaj iskaz sugovornika 5IO:

„Što je s kapacitetom poslodavaca i sindikata da bipartitno pregovaraju na sektorskoj razini?

-Tu se neće desiti ništa. Zato što nema strukturnih preduvjeta. Sindikati slabe, malo je vjerojatno da će se pojaviti novi sindikat sektorske razine kad odumiru i ovi koji postoje, dakle tu naprosto ne vidim scenarij koji bi mogao dovesti do toga da se u nekim sektorima u kojima sad ne postoje akteri pojave novi sektorski akteri.“

Međutim, ovaj stručnjak navodi i dva sektora koji bi mogli biti izuzetak iz ove šire slike te u kojima prepoznaje prostor izgradnje zajedničke pozicije te djelovanja poslodavaca i sindikata:

„Eventualno u rijetkim područjima (poput) građevine i turizam ali mimo toga teško. To su dva sektora koji će u idućem periodu imati veliki nedostatak radne snage. Jer imaju veliku fluktuaciju radne snage. U te dvije djelatnosti vidim potencijal da se razvije nešto ozbiljno.“

Istraživačka pretpostavka 5: uloga dominantnih paradigmi razvoja obrazovne politike obrađuje se u nastavku.

Analiza literature ukazuje kako širi okviri dominantnih paradigmi obrazovne politike imaju značajan utjecaj na srednje strukovno obrazovanje, čak do razine institucionalnog ustroja. Konkretnije, transfer bavarskog modela naukovanja u hrvatske programe za strukovna zanimanja može se promatrati kao dio šireg nastojanja da se Hrvatsku „vrati srednjoeuropskoj tradiciji“ što je bio jedan od ključnih elemenata dominantne paradigme 90-ih. Ovdje se dakako radi o pretpostavci koja zahtijeva dodatnu validaciju u sklopu intervjua s akademskim stručnjacima. Nadalje, reforme započete 2000-ih imaju jasan rukopis onoga što Žiljak i Molnarova povezuju s „europeizacijskom paradigmom“. To među ostalim uključuje i osnivanje posebne agencije zadužene za strukovno obrazovanje; koja uskoro postaje ključni element u kanaliziranju europskih sredstava u sektor strukovnog obrazovanja. Tematska analiza projekata financiranih iz instrumenata pretpristupne pomoći, a onda i Europskog socijalnog fonda u kojima je ASOO bio nositelj, partner ili ugovorno tijelo (ASOO, n.d.) jasno pokazuje rukopis onoga što se u literaturi nerijetko povezuje s EU modelom obrazovne politike (Ertl, 2006; Cort, 2009; Powell, Bernhard i Graf, 2012). To u prvom redu uključuje sustavno financiranje razvoja nacionalnog kvalifikacijskog okvira kao ključnog instrumenta usporedivosti te prijenosa stečenih vještina i znanja između različitih obrazovnih sustava država članica. Osim toga, europsko financiranje služi i za eksplicitnu provedbu pojedinih elementa EU obrazovne politike u području strukovnog obrazovanja, poput članstva u ReferNet mreži⁵ te uvođenja EQAVET sustava.⁶ Pritom je korisno reći da se iz europskih sredstava financiraju i subvencije obrtima koji primaju naučnike u sklopu programa obrazovanja za obrtnička zanimanja, posredstvom Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (Europski socijalni fond, n.d.).

Iskazi ispitanika uvelike ostaju u okviru rasprave o dvije dominantne paradigme obrazovne politike („nacionalistička“ - „europeizacijska“), no obogaćuju je s nizom nijansi. Prva se tiče relativne važnosti koja se pridaje toj podjeli. Konkretnije, stručnjak 9OROP o europeizaciji govori kao „(važjećoj) gramatici hrvatske obrazovne politike“, dok stručnjak 8OROP ocjenjuje da europeizacija ima „neki utjecaj“ na reforme obrazovne politike u Hrvatskoj kroz otvorenu metodu koordinacije koju Europska unija koristi u područjima koji nisu u njezinoj izravnoj nadležnosti.

5 Radi se o mreži nacionalnih institucija koje direktno surađuju s Europskim centrom za razvoj strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (Cedefop).

6 Radi se o sustavu kvalitete upravljanja u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju uvedenom 2009. Preporukom Europskog parlamenta i Vijeća ministara EU-a (više na: EQAVET, n.d.)

Na koje konkretne elemente utječu dominantne obrazovne paradigme? Najočitija se tiče makroinstitucionalnih promjena, poput odbacivanja usmjerenog obrazovanja u korist modela ustanovljenog Općim zakonom o školstvu iz 1958., uvođenje dualnog modela u programe obrazovanja za obrtnička zanimanja⁷ te razvoj nacionalnog kvalifikacijskog okvira. Međutim, druga linija utjecaja je nešto suptilnija te se tiče promjena u načinu rada te (posljedično) poticajima koji su na raspolaganju akterima politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Konkretnije, ovaj iskaz stručnjaka IPS demonstrira na koji način je jedan od bitnih, vrijednosno naoko neutralnih elemenata „europizacijske agende“ poput razvoja politika temeljenog na dokazima transformirao hrvatsku obrazovnu politiku:

„To je pred naš ukupni sustav postavilo neka pitanja... Natjeralo nas je da se sve puno bolje evidentira nego što je do tad bio slučaj, moralo se generirati podatke, neke analize, neke trendove kroz vrijeme i slično... Mislim da je tad bila neki novi moment kao i činjenica da se eksplicitno po nekim indikatorima počinjemo uspoređivati... Proces je postao strukturiraniji u smislu da se osvijestilo da moraš imati neke *stakeholdere* (i) da kad se rade neki procesi da se mora čuti druga strana... Čini mi se da je donijelo neki osjećaj strukture, a zapravo sad period nakon, obično to što znam barem iz drugih područja javnih politika onda se dogodi neka vrsta, ne nužno *backlasha*, ali odmicanja od tih formalnih zahtjeva i ponovno bavljenje tim pitanjima što smo zapravo (uopće) napravili.“

Čini se da je ključan element utjecaja koji ograničava razmjere spomenutog „*backlasha*“ (odnosno, negativne povratne reakcije kojom se pokušavaju dokinuti rezultati ranijih reformi) izdašno financiranje iz EU sredstava koje je također bazirano na pristupu utemeljenom na dokazima te da je ono posebice važno za područje srednjeg strukovnog obrazovanja. Primjerice, stručnjak 5IO smatra da EU financiranje leži iza porasta interesa za strukovno obrazovanje koje vremenski locira u 2014. te usvajanje Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije. Stručnjak 9OROP pak upozorava kako je EU financiranje postalo važno za srednje strukovno obrazovanje već tijekom procesa pristupanja. To ukazuje da uzroke relativne političke prominentnosti strukovnog obrazovanja u recentnom periodu treba tražiti drugdje, potencijalno u dinamikama državnih resora te političkih stranaka; odnosno strukturi vodstava nacionalnih resora zaduženih za obrazovanje te obrt i poduzetništvo.

Što se tiče istraživačke pretpostavke 6: utjecaj javno-političkog nasljeđa, analiza literature nije ponudila previše jasnih uporišta za ovu istraživačku pretpostavku. Točnije, dostupni radovi nisu omogućili uspostavljanje jasne logičke veze između djelovanja pojedinih aktera te ishoda konkretnih reformi u području srednjeg strukovnog obrazovanja.

Ova istraživačka pretpostavka ne nalazi posebno uporište niti u iskazima stručnjaka. Iskazi potvrđuju da se određena institucionalna rješenja ponovno primjenjuju u drugom kontekstu, poput ustroja srednjeg obrazovanja iz 1958. te regionalnih centara kompetentnosti.⁸ Međutim, u svjetlu opisanog diskontinuiteta u upravljanju obrazovnom politikom predstavljenom u analizi aktera središnje države u sklopu sekcije 4.1., teško je ocijeniti da je institucionalna stabilnost prevladavajući kontekst formulacije ove politike.

7 Iako se radi o reformi koja se dogodila 90-ih, stručnjak 9OROP je smatra primjerom „rane europizacije“, podsjećajući da se u slučaju ovog koncepta ne radi nužno o formalnim utjecajima do kojih dolazi u procesima službenog sudjelovanja države u europskoj obrazovnoj politici, već i manje strukturiranim kontaktima te razmjenama između aktera koji djeluju u pojedinim europskim državama. Ovdje se radilo o prijenosu politike temeljenom na dobrim vezama HOK-a s akterima obrazovne politike u Saveznoj državi Bavarskoj, čije je dualno obrazovanje poslužilo kao ogledni primjer razvoja hrvatske inačice.

8 Ovaj primjer se odnosi na ideju ustroja većih, dobro opremljenih školskih centara koji bi u izvedbi programa podržavali manje škole, ali i poslodavce. Slična rješenja, samo pod drugim nazivom, bila su prisutna još u Zakonu o usmjerenom obrazovanju. (NN 11/1991).

5. Rasprava i zaključci

Nalazi istraživanja koje je predstavljeno u ovom radu ukazuju na dominantnu ulogu središnje države u formulaciju/stvaranju politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Ova ocjena se u prvom redu odnosi na ministarstvo zaduženo za obrazovanje, što se može dovesti u vezu s gotovo ekskluzivnim ovlastima toga tijela nad ključnim elementima funkcioniranja sustava: financiranjem, donošenjem sadržajem/kurikulumom te standardima izvedbe. Ova ocjena u cijelosti vrijedi za sve srednjoškolske strukovne programe izuzev programa obrazovanja za obrtnička zanimanja, gdje se ovlasti za pitanja sadržaja te standarda provedbe dijele između ministarstava zaduženih za obrazovanje i obrt. Zanimljivo je napomenuti kako ovom analizom koja je generirala dosta relevantnog sadržaja vezanog uz kapacitete i prakse ministarstva zaduženog za obrazovanje, sličnih nalaza nije bilo vezano uz ministarstvo za obrt. Istovremeno, jedan od stručnjaka za obrazovne reforme i obrazovnu politiku ukazuje na rastući utjecaj ministarstva zaduženog za rad na područje (srednjeg) strukovnog obrazovanja na temelju ključne uloge tog resora u razvoju Hrvatskog kvalifikacijskog okvira. Nadalje, nalazi ukazuju na marginalnu ulogu ASOO-a u samoj formulaciji politika, ali i na središnju ulogu u administriranju sredstava iz Europskog socijalnog fonda koji, sudeći prema iskazima većeg broja sugovornika, postaje sve važniji u razvoju sustava srednjeg strukovnog obrazovanja. Dublje razumijevanje uloga ministarstava zaduženih za obrt, rad te ASOO-a u predstavlja jedan od prioriteta budućih istraživanja ove materije.

Ovakva situacija otvara prostor promišljanja o obilježjima te ulogama ostalih relevantnih aktera. Nalazi ukazuju kako županije, unatoč nezanemarivoj ulozi u provedbi srednjoškolskih (strukovnih) programa od početka 2000-ih ne predstavljaju bitnu snagu u procesima formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Točnije, institucionalna jezgra ostaje najvećim dijelom pod kontrolom aktera središnje države, a brojne županije su sretne ako sa svojim ograničenim fiskalnim kapacitetima koliko-toliko uspješno održavaju mrežu ustanova na svom teritoriju. Nadalje, važno je spomenuti političke stranke. S obzirom na to da se radi o organizacijama koje su po svojoj prirodi ili ključan dio vlasti ili „vlast u čekanju“, bitno je naglasiti kako analiza literature te intervjui s istraživačima ukazuju na nisku prioritizaciju područja obrazovanja među vodećim političkim strankama u Hrvatskoj (što se reflektira u ocjeni da je to ministarstvo uglavnom shvaćeno kao svojevrsna „utješna nagrada“), slaboj programskoj profilaciji te izostanku strukturiranih veza s ključnim nedržavnim akterima, napose poslodavcima te sindikatima. Posljedično, nameće se pitanje tko su drugi akteri koji mogu dinamizirati ovu institucionalnu arenu izuzev aktera središnje države te ih zainteresirati (ili na neki drugi način potaknuti) za izmjenu ustroja koji je u najvećem dijelu postavljen početkom 90-ih.

Prvi logičan izbor aktera za takav zadatak bile bi udruge poslodavaca, no nalazi ovog istraživanja ukazuju kako njihova strukturna obilježja, kao i međusobna „podjela rada“ između postojećih udruženja poslodavaca, ne pogoduju takvim dinamikama. HUP je široko percipiran kao relevantan te u nekim sferama i relativno utjecajan, dobrim dijelom zbog ekskluzivne pozicije predstavnika poslodavaca u nacionalnom socijalnom dijalogu. Međutim, čini se da postoji nekoliko faktora koji relativno nepovoljno utječu na njegov kapacitet da se aktivno uključi u formulaciju; a onda u drugom koraku i preuzme značajnije ovlasti u provedbi, politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Prvo, riječima jednog od stručnjaka, čini se da vodstvo HUP-a organizaciju tradicionalno pozicionira kao predstavnika, ne organizatora poslovne zajednice u Hrvatskoj. Bez preuzimanja organizacijske uloge koja uključuje provedbenu podršku poslodavcima te nerijetko i blago sankcioniranje onih koji se ne pridržavaju „pravila igre“, teško je zamisliti strukovne programe sa značajnom izvedbom praktičnog dijela nastave u firmama. Antipod takvog pristupa je HOK, koji očito visoko vrednuje uključivanje svoga članstva u obrazovanje radne snage, no zbog strukturnih ograničenja ne može proširiti model

naukovanja izvan programa obrazovanja za obrtnička zanimanja. Osim toga, nalazi ukazuju na potrebu da se u narednim istraživanjima jasnije istraži sadržavaju li pozicije te ciljevi HOK-a neki vid razvojne vizije ili su u većoj mjeri fokusirani na očuvanje „vlastitog modela“, koji kao što analiza literature te iskazi nekih sugovornika ukazuju, nije lišen značajnih poteškoća. Kada je riječ o odnosu aktera središnje države te HOK-a, analiza ukazuje na postojanje dva tipa dinamika koji se nužno međusobno ne isključuju. Jedna je uvažavanje HOK-ovih političkih te izvedbenih kapaciteta čime mu se ustupaju posebne ovlasti u izvedbi tih programa. Druga dinamika je tretiranje HOK-ovih ovlasti u području srednjeg strukovnog obrazovanja kao svojevrsno „pružanje vanjskih usluga“ u dijelu sustava oko kojeg akteri središnje države nemaju niti pretjeranu ekspertizu, niti pretjeran interes. Treći relevantni predstavnik poslodavaca – HGK; do sada u literaturi te iskazima sugovornika, nije prepoznat kao relevantan akter u formulaciji politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Pritom je važno reći da je izražen interes HGK-a za ovo područje relativno novijeg datuma pa ostaje za vidjeti hoće li se ova ocjena promijeniti u narednom razdoblju. Također, bit će zanimljivo promatrati u kojoj mjeri će HGK i HOK težiti povezivanju svojih vizija „dualnog obrazovanja“ ili će težiti postizanju (ili u slučaju HOK-a, zadržavanju) ekskluzivnog aranžmana sa središnjom državom.

Za sindikate vrijedi puno toga što je već napisano za udruženja poslodavaca, naročito za HUP. Pritom je važno napomenuti kako u kontekstu fragmentacije sindikalne scene većina sugovornika prepoznaje gotovo isključivo SSSH kao nacionalnog aktera s kapacitetom relativno ozbiljnog sudjelovanja u formulaciji politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Zanimljivo je primijetiti komentar jednog od stručnjaka za industrijske odnose kako SSSH percipira proces razvoja kvalifikacijskog okvira kao priliku utjecaja na područje obrazovne politike, uzimajući u obzir da socijalni partneri u dobrom dijelu razvijenih zapadnih industrijskih demokracija taj okvir vide ograničavajućim te pristranim u korist državne birokracije te obrazovnih stručnjaka. To treba promatrati u kontekstu bitno različitih konfiguracija industrijskih odnosa te naročito, mogućnosti nedržavnih aktera da se kroz socijalni dijalog utječe na područje obrazovanja. Nalazi ukazuju kako socijalni dijalog u Hrvatskoj ne funkcionira kao kanal utjecaja na područje obrazovanja. Stoga se pretjerano ne treba čuditi otvorenosti sindikata prema alternativnim institucionalnim aranžmanima poput kvalifikacijskog okvira koji u tim okolnostima doista može predstavljati mehanizam (relativnog) povećanja njihova utjecaja u području obrazovne politike. Kada je riječ o mogućnosti da se područje srednjeg strukovnog obrazovanja uređuje kroz bipartitni socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca, tu postoje dvije značajne prepreke. Prvi je struktura granskih organizacija unutar HUP-a koje nemaju zasebnu pravnu osobnost, što otežava kolektivno pregovaranje te ugovaranje. Drugi problem su opći kapaciteti udruge poslodavaca i sindikata da sektorskim socijalnim dijalogom pokriju ovakvo zahtjevno područje, pri čemu su sektori ugostiteljstva i turizma, odnosno graditeljstva; izdvojeni kao mogućí izuzeci od ovog pravila.

U ovom zaključnom poglavlju važno je nešto reći i o dvije skupine intervenirajućih faktora koje predviđa trenutni prijedlog eksplanatornog modela. Prvi su dominantne paradigme obrazovne politike koje su prema dosadašnjim nalazima u cijelosti opravdale uključivanje u eksplanatorni model. Literatura i iskazi istraživača ukazuju kako je dominantna paradigma 90-ih igrala ključnu ulogu u nastojanju novih vlasti da se napravi vrlo jasan odmak od modela usmjerenog obrazovanja, pri čemu se restauracija institucionalnog ustroja koja mu je prethodila činila kao najjednostavnija i najbrža opcija. Nije nebitno napomenuti kako iskazi dvojice stručnjaka za obrazovne reforme i obrazovnu politiku ukazuju kako je ovaj smjer već bio zadan za vrijeme posljednjih godina socijalizma, stoga postoji određeni rizik da se utjecaj „nacionalističke paradigme“ na ovakav tip institucionalnog ishoda možda precijeni. Kada je riječ o drugoj dominantnoj paradigmi, onoj europeizacijskoj, postoje jasni dokazi o tome kako ideje europskog javno-političkog prostora kontinuirano i snažno penetričaju

u hrvatsku politiku srednjeg strukovnog obrazovanja. Primjena modela naukovanja u programima za obrtnička zanimanja po uzoru na bavarski model tek je prvi primjer rane europeizacije, koja je praćena uključivanjem niza drugih elemenata karakterističnih za europsku obrazovnu politiku, poput kvalifikacijskih okvira, internacionalizacije te naglaska na praćenju podataka i analizama kao osnovi kreiranja propisa i strategija. O drugoj skupini intervenirajućih faktora – utjecaju javno-političkog nasljeđa; nismo previše saznali u sklopu ove analize. Točnije, utvrđeni su primjeri kontinuiteta određenih institucionalnih rješenja, ali i prevladavajući trend diskontinuiteta u upravljanju politikom srednjeg strukovnog obrazovanja. Također, nisu zabilježeni jasni primjeri utjecaja aktera politike, pojedinih ranijih javno-političkih izbora, na „percepciju mogućeg“ srednjeg strukovnog obrazovanja.

Uzimajući u obzir da je svrha istraživanja koje je predstavljeno u ovom radu bilo postaviti osnovu za ambicioznije rekonstrukcije pojedinih procesa formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja, u ovoj točki je moguće potvrditi kako je ono opravdalo svoju svrhu. Točnije, navedeno u prethodnim odlomcima potvrđuje analitičku potentnost barem 5 od 6 inicijalnih istraživačkih pretpostavki. To ne znači da svi do sada prikupljeni dokazi idu u smjeru njihovog potvrđivanja. Radi se o tome da prikupljanje podataka bazirano na svakoj od njih za sada generira relevantno novo znanje o formulaciji politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Izuzetak je za sada IP6 koja se tiče utjecaja javno-političkog nasljeđa na pozicije te ciljeve aktera u procesima formulacije. Ipak, valja napomenuti kako je ona blisko vezana uz perspektivu konkretnih sudionika pojedinih procesa formulacije koji nisu bili obuhvaćeni ovim istraživanjem. Stoga možda dokaže svoju vrijednost u daljnjim analizama ove materije.

Bibliografija

- ASOO. (n.d.). *Međunarodna suradnja i projekti*. <https://www.asoo.hr/default.aspx?id=691>
- Bagić, D. (2007). Društveni rascjepi i stranačke preferencije na izborima za Hrvatski sabor 2003. godine. *Politička misao*, 44(4), 93-115.
- Bagić, D. (2010). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj*. TIM Press.
- Bagić, D. (2013). Neproduktivna ravnoteža moći: zašto nema kompromisa „socijalnih partnera“ u Hrvatskoj i zašto je malo vjerojatno da će ga uskoro biti. U: N. Pološki Vokić, i A. Obadić (ur.), *Zbornik radova okrugloga stola „Uloga sindikata u suvremenome društvu“* (str. 15-35). Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Bartlett, W., Cino Pagliarello, M., Gordon, C. i Millio, S. (2014). *South Eastern Europe, Israel and Turkey. Trends, Perspectives and Challenges in Strengthening Vocational Education for Social Inclusion and Social Cohesion*. Office for Official Publications of the European Communities. <https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/south-eastern-europe-israel-and-turkey-trends-perspectives>
- Bejaković, P. (2018). *Peer Country Comments Paper – Croatia. Social partnership in Croatia: the bumpy road from formal organisation to efficient collaboration*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&newsId=9204&furtherNews=yes>
- Boas, T.C. (2007). Conceptualizing Continuity and Change: The Composite-Standard Model of Path Dependence. *Journal of Theoretical Politics*, 19(1), 33–54. <https://doi.org/10.1177/0951629807071016>
- Bonacci, D. (2011). *MZOŠ: priručnik za vođenje*. www.bib.irb.hr/566903
- Buković, N. (2018). Analiza mogućnosti transfera politike iz austrijskog u hrvatski sustav razvoja vještina. *Suvremene teme: međunarodni časopis za društvene i humanističke znanosti*, 9(1), 97-118.
- Buković, N. (2019). Razvoj institucionalnog ustroja hrvatske politike strukovnog obrazovanja. *Političke perspektive*, 9(2), 99-122.
- Buković, N. i Matković, T. (2018). *Cedefop opinion survey on vocational education and training in Europe: Croatia*. Cedefop ReferNet thematic perspectives series. http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2018/opinion_survey_VET_Croatia_Cedefop_ReferNet.pdf
- R.M. Busemeyer i C. Trampusch (2012). The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. U: Busemeyer R.M. i Trampusch C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation* (str. 30-40). Oxford University Press.
- Butković, H. 2017. Innovative practices of Croatian trade unions: is there sufficient ground for optimism?. U: M. Bernaciak i M. Kahancová (ur.), *Innovative union practices in Central-Eastern Europe* (str. 39-55). ETUI aisbl.
- Butković, H., Samardžija, V. i Tišma, S. (2012). *Učinci gospodarske krize na industrijske odnose*. Institut za međunarodne odnose.
- Butković, H., Samardžija, V., Tišma, S. i Fundak, M. (2014). Industrial relations and social dialogue in the period of crisis: a comparative perspective. *Public and Municipal Finance*, 3(2), 7-18.
- Cap4App. (n.d.). *Capacity for Apprenticeship*, www.dualnoobrazovanje.hr

- Cedefop. (2019). *Apprenticeship review: Croatia. Improving apprenticeships through stronger support and care*. Publications Office of the European Union. Thematic country reviews. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/97707>
- Cort, P. (2009). The EC Discourse on Vocational Training: How a 'Common Vocational Training Policy' Turned into a Lifelong Learning Strategy. *Vocations and Learning*, 2, 87–107. <https://doi.org/10.1007/s12186-008-9019-9>
- Čular, G. (2004). Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia. *Politička misao*, 41(5), 28-51.
- Čelap, K. i Nikić Čakar, D. (2017). Unutarstranačka demokracija u Hrvatskoj: (Ne)moć običnih članova u procesu stvaranja stranačkih politika. *Politička misao*, 54(3), 80-107.
- Doolan, K., Lukić, N., Buković, N. (2016). The Embodiment of Class in Croatian VET System. *European Journal of Education, Research and Policy*, 51(3), 345-359.
- Dolenec, D. (2009). Demokratizacija stranačkog sustava u Hrvatskoj: ponuda i potražnja javnih politika. U: Petak, Z. (ur.), *Stranke i javne politike: Izbori u Hrvatskoj 2007*. (str. 27-57). Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Dolenec, D. (2012). The Absent Socioeconomic Cleavage in Croatia: a Failure of Representative Democracy?. *Politička misao*, 49(5), 69-88.
- Ertl, H. (2006). European Union policies in education and training: Lisbon agenda as a turning point. *Comparative Education*, 42(1), 5-27.
- Europski socijalni fond. (n.d.). Poticanje obrazovanja za vezane obrte temeljene na sustavu naukovanja, <http://www.esf.hr/natjecaji/zaposljavanje/poticanje-obrazovanja-za-vezane-obrte-temeljene-na-sustavu-naukovanja-faza-ii/>
- EQAVET. (n.d.). <https://www.eqavet.eu/>
- Fioretos, F., Falleti, T.G. i Sheingate A. (2013). *Historical Institutionalism in Political Science*. https://noticid.files.wordpress.com/2013/11/tulia-falleti_historical_institutionalism_290513.pdf
- Franičević, V. i Matković, T. (2013). Croatia: Public sector adaptation and its impact on working conditions. U: D. Vaughan-Whitehead (ur.), *Public Sector Shock The Impact of Policy Retrenchment in Europe* (str. 134-173). Edward Elgar Publishing.
- Grdešić, M. (2006). Tranzicija, sindikati i političke elite u Sloveniji i Hrvatskoj. *Politička misao*, 43(4), 121–141.
- Grdešić, M. (2008). Mapping the Paths of the Yugoslav Model: Labour Strength and Weakness in Slovenia, Croatia and Serbia. *European Journal of Industrial Relations*, 14(2), 133-151.
- Grgurev, I. i Vukorepa, I. (2015). Uloga sindikata u doba gospodarske krize u Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65(3-4), 387-408.
- Henjak, A. (2018). Nose li parlamentarni izbori 2015. i 2016. godine promjenu političkih rascjepa u Hrvatskoj?. *Društvena istraživanja : časopis za opća društvena pitanja*, 27(3), 383-406.
- Jurlina Alibegović, D. (2013). Less is More: Decentralization in Croatia and Its Impact on Regional Development. U: W. Bartlett, S. Maleković i V. Monastiriotis (ur.), *Decentralization and Local Development in South East Europe* (str. 51-66). Palgrave Macmillan.

Klepač Pogrmilović, B. (2010). Europeanization of Croatian Political Parties. *Politička misao*, 47(5), 96-116.

Lekić, M. (2011). Sustav obrazovanja za obrtništvo kao jamac opstanka i rasta ove gospodarske grane. *Učenje za poduzetništvo*, 1(1), 335-346.

Matković, T. Buković, N., Doolan, K. i Lukić, N. (2013). *Destination Uncertain? Trends, Perspectives and Challenges in Strengthening Vocational Education for Social Inclusion and Social Cohesion*. Office for Official Publications of the European Communities. [http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/17E7427BD455393CC1257BC10032C7E5/\\$file/VET%20x%20social%20inclusion%20Croatia.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/17E7427BD455393CC1257BC10032C7E5/$file/VET%20x%20social%20inclusion%20Croatia.pdf)

Novi sindikat (n.d.). Socijalni dijalog i suvremeni industrijski odnosi – jučer, danas, sutra – mogućnosti i perspektive (2020). *Socijalni dijalog i industrijski odnosi 2030 – istraživanje o budućnosti socijalnog dijaloga u Hrvatskoj -istraživački izvještaj*. Novi sindikat (neobjavljena studija).

Mršić, A. (2018). *Procesi definiranja problema i prioriteta u stvaranju inovacijske politike u Hrvatskoj iz perspektive diskurzivnog institucionalizma*. [Doktorska disertacija, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti] Repozitorij Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. http://fpzg.hr/_download/repository/Doktorski_rad_Antonija_Mrsic.pdf

Potočnjak, Ž. (2016). Reprerzentativnost sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj. *Delavci in Delodajalci*, 16(1), 83-111.

Perin, V. (2013). Strukovno obrazovanje i tržište rada: koncept fleksisigurnosti. *Život i škola*, 30(2), 147-155.

Powell, J.W., Bernhard, N. i Graf, L. (2012). The Emergent European Model in Skill Formation: Comparing Higher Education and Vocational Training in the Bologna and Copenhagen Processes. *Sociology of Education*, 85(3), 240-258.

Račić, D., Babić, Z. i Podrug, N. (2005). Segmentation of the Labour Market And The Employee Rights in Croatia. *Revija za socijalnu politiku*, 12(1), 45-65.

Račić, D. (2013). *Hard work and soft rights: Croatian workers in the European Union*. https://bib.irb.hr/datoteka/880354.hw-hw_labour_D_Racic.pdf

Radin, D. i Shoup, P. (2014): Party Instability, Institutional Incentive and Corruption in Emerging Democracies. *Croatian Comparative Public Administration*, 14(2), 401-425.

Samardžija, V. i Vuletić, D. (2008). The challenges for Croatia in European social dialogue. *Croatian International Relations Review*, 14(52-53), 83-94.

Samardžija, V., Butković, H. i Skazalić, I. (2017). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj i učinci digitalizacije na tržište rada*. Institut za međunarodne odnose.

Scharpf, F.W. (2000). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33(6-7), 762-790. <https://doi.org/10.1177/001041400003300604>

SEECCL. (2017). *Strengthening the Capacities of the Chambers and Partners to Help SMEs to Engage in Apprenticeship*. <https://www.hgk.hr/documents/seecel-reportfinalreviewed58e5fad85b0fe.pdf>

Thatcher, M. i Coen, D. (2008). Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis. *West European Politics*, 31(4), 806–836. <https://doi.org/10.1080/01402380801906114>

Van der Heijden, J. (2011). Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. *Politics*, 31(2), 9-18. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01397.x>

Vranković, B., Reberšak, M. i Muraja, J. (2009). Improvement of School Quality Through Key Objectives. U: R. Revetria, V. Mladenov i N. Mastorakis, *Proceedings of the 8th WSEAS International Conference on Education and Educational Technology* (str. 98-105). WSEAS Press. <http://dokumenti.ncvvo.hr/Konferencije/Kongres/EDU-15.pdf>

Žiljak, T. (2013). Dvije faze obrazovne politike u Hrvatskoj nakon 1990. *Andragoški glasnik*, 17(1), 7-24.

Žiljak T. i Molnar T. (2015). Croatian Education Policy in the EU Context. U: Lajh, D. i Petak, Z. (ur.), *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union* (str. 279-297). Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.

Javni dokumenti

Zakon o obrtu, *Narodne novine*, br. 77/1993

Zakon o usmjerenom obrazovanju, *Narodne novine*, br. 11/1991

Institutional framework and formulation of the upper secondary vocational education policy in Croatia: a preliminary analysis

NIKOLA BUKOVIĆ

Faculty of Political Science, University of Zagreb

ABSTRACT

This article presents preliminary findings of the model designed to explain policy formulation and institutional development in the field of the Croatian upper secondary vocational education. Data was collected via literature review and in-depth semi-structured interviews with nine researchers and experts dealing with key policy actors (competent central state entities, counties, employers' associations, and trade unions). Relevant features of key collective actors are analyzed and presented. Furthermore, concrete elements of the explanatory model are analyzed, only partially supporting the overall thesis that central state actors hold the greatest positional power, maintaining it by non-essential incremental compromises with other actors. Namely, it seems that central state actors do hold the overall control over key institutional features such as financing, learning content and standards of delivery. However, no evidence was found of them having to deploy active strategies in order to maintain their position.

Keywords: vocational education, framework, actors, policy formulation, institutions.